



## **España y la Unión Europea: actualización del EU-25 Watch**

José I. Torreblanca y Alicia Sorroza\*

**Tema:** Este análisis presenta los puntos de vista predominantes en España sobre el estado actual del proceso de integración europeo, incluida la crisis constitucional, las posibilidades de una ampliación mayor y las opciones disponibles para el futuro.

**Resumen:** El *EU-25 Watch* es un proyecto europeo conjunto en el que participa el Real Instituto Elcano y que aporta una interesante visión de los debates nacionales sobre cuestiones relativas a la UE, como el Tratado Constitucional, la ampliación, la política exterior y la agenda de Lisboa durante el llamado “período de reflexión”. Este ARI es la contribución del Real Instituto Elcano al informe *EU-25 Watch* y analiza la política europea española (el informe completo se encuentra disponible en <http://www.iep-berlin.de/publik/EU25-Watch/>).

### **Análisis:**

#### **1. La crisis constitucional**

##### *Ratificación*

El día 20 de febrero de 2005, España celebró un referéndum consultivo (no vinculante) sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE). La participación fue bastante reducida, de sólo un 42,32%, pero el 76,73% de los votantes aprobó la Constitución, mientras que únicamente el 17,24% la rechazó y el 6,03% votó en blanco.<sup>1</sup>

El día 28 de abril de 2005, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Española (1978), el Congreso de los Diputados ratificó el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE), con 337 votos a favor, 19 en contra y ninguna abstención. Los principales partidos nacionales (PSOE y PP) votaron a favor, como también lo hicieron el PNV, CiU y CC. La izquierda nacionalista catalana (ERC), gallega (BNG) y vasca (EA, NA-BAI) y la coalición IU-ICV votaron en contra. Tras su exitoso paso por el Senado (225 votos a favor, 6 en contra y 1 abstención), el Tratado fue ratificado el día 20 de mayo como Ley Orgánica 1/2005.<sup>2</sup>

\* Investigador Principal de Europa y Ayudante de Investigación, Real Instituto Elcano

<sup>1</sup> Véase Alicia Sorroza y J.I. Torreblanca, *Spanish Ratification Monitor*, en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/171.asp>; J.I. Torreblanca, “Los Tres Disensos de la Constitución Europea”, en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/683.asp>; J.I. Torreblanca, *El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción*, en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/691.asp>; Eva Anduiza, “¿Quiénes se abstuvieron y por qué? La participación en el referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/702.asp>.

<sup>2</sup> Véase la página del Congreso de los Diputados en <http://www.congreso.es> para más información sobre los partidos políticos españoles y los procedimientos parlamentarios.

### *La naturaleza de la crisis actual*

Más que la palabra “crisis”, el presidente del Gobierno prefirió utilizar la expresión “situación complicada”. Por el contrario, el líder de la oposición, Mariano Rajoy, habló abiertamente de una “crisis total” y criticó al Gobierno por haber llevado a cabo una ratificación prematura de la Constitución.<sup>3</sup> En los medios de comunicación de mayor circulación y en círculos intelectuales, no obstante, la crisis actual se interpreta especialmente en clave interna y, ante todo, de la situación económica en la que se encuentran Francia y Holanda, que repercutió negativamente en la ratificación constitucional. También se presta atención al contexto europeo, especialmente en relación con la imagen desfavorable de las instituciones y las políticas europeas entre los ciudadanos en general. La imagen que se tiene de la Unión entre la ciudadanía es la de una institución incapaz de implementar sus decisiones (por ejemplo, la Agenda de Lisboa), cumplir sus propias normas (la reforma del Pacto de Estabilidad), comunicarse de manera eficaz con el público o hacer frente a las verdaderas preocupaciones de los ciudadanos (empleo, delincuencia y terrorismo, inmigración, etc.). También se tiene una concepción generalizada de que la crisis radica en la existencia de un conflicto de intereses entre una Europa dinámica, compuesta por nuevos y antiguos miembros de la periferia que están en pleno crecimiento y que por ello confían en el futuro, y los miembros más antiguos del “núcleo duro”, paralizados por las crisis económicas y las preocupaciones políticas acerca del futuro.

El Gobierno español ha solicitado la ampliación del período de ratificación, con el fin de ofrecer a otros ciudadanos y Estados miembros la oportunidad de expresar sus puntos de vista, advirtiendo su posición contraria al entierro en vida de la Constitución y enfatizando el hecho de que la mayoría de los ciudadanos europeos y de los Estados miembros ya la han ratificado. El Gobierno confía en que la Constitución será finalmente ratificada tras las elecciones presidenciales francesas, una vez se vaya alejando la crisis económica y tras un período satisfactorio de reflexión.

### *La opinión pública desde principios del año 2005*

Los referendos francés y holandés han llevado a los españoles a encontrar más razonables los argumentos de los partidarios del “No” a la Constitución. De acuerdo con el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) de junio de 2005, el número de personas que en diciembre de 2004 opinaba que la Constitución era demasiado liberal y con una carga social insuficiente, se había duplicado en junio de 2005. Asimismo, aumentó de manera significativa el número de personas que pensaban que España perdería peso en Europa a causa de la Constitución. No obstante, este aumento de simpatizantes del “No” no implica necesariamente un cambio radical en la valoración de la Constitución Europea. En diciembre de 2004 el 77% de los ciudadanos consideraba que la Constitución representaba un “paso adelante en la construcción de Europa” y ese porcentaje no había cambiado mucho en junio de 2005, ya que era del 67%. En caso de que volviera a celebrarse el referéndum, se podría concluir de los sondeos que el “No” a la Constitución únicamente aumentaría del 6% al 13%. Por consiguiente, la opinión pública española sigue siendo de las que más apoyan en el conjunto de la Unión a la UE.<sup>4</sup>

### *Modos de salir de la crisis*

En lo que concierne a las alternativas al Tratado Constitucional, la postura oficial es que el período de reflexión debería utilizarse para reconstruir el consenso sobre la necesaria ratificación del texto, no sobre la preparación de alternativa alguna. La Constitución, destacó el Gobierno, representa un delicado equilibrio y un punto de consenso que no es fácil repetir. Por ello, la primera opción del Gobierno consiste en salvar la Constitución y

<sup>3</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCP)*, Sesión plenaria nº 99, 22/VI/2005, pp. 4965-5003, en <http://www.congreso.es>

<sup>4</sup> Eurobarómetro 63, julio de 2005.

rechazar cualquier revisión, implementación parcial o nueva redacción. Las iniciativas para recortar la Constitución, aplicarla en parte o buscar un Tratado de Niza II se ven con preocupación y se rechazarán a no ser que se declare oficialmente la “muerte” de la Constitución y surja un nuevo consenso. Por consiguiente, al menos en estos momentos, el Gobierno no desea tomar en consideración la posibilidad de celebrar otra Conferencia Intergubernamental o llevar a cabo otro proceso de elaboración de un tratado, con independencia del formato, a no ser que su objetivo claramente definido consistiera en ayudar a la entrada en vigor del Tratado Constitucional.<sup>5</sup>

#### *Implementación de disposiciones específicas de la Constitución*

El Gobierno estaría dispuesto a aceptar que algunas de las novedades y disposiciones incluidas en la Constitución pudieran aplicarse antes, pero únicamente si hubiera un amplio consenso, no requirieran ninguna modificación del Tratado y no afectaran al equilibrio institucional del poder. Las áreas en las que el Gobierno se mostraría más favorable en este respecto serían las relativas a: la vida democrática de la Unión (transparencia, sistema de alerta temprana, iniciativa popular); la Política Exterior y de Seguridad Común, incluida la PESD; y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (especialmente en lo concerniente a inmigración, delincuencia y terrorismo). En estos momentos sería inaceptable cualquier reforma en cuanto al tamaño de la Comisión y la ponderación de los votos en el Consejo.

## **2. El futuro de la ampliación de la UE**

#### *Impacto de la crisis constitucional en futuras ampliaciones*

La ampliación hacia el este representa un reto especial para España, ya que no se beneficia de las ventajas económicas de la ampliación y además sufrirá sus consecuencias (reducción de los fondos estructurales, incremento de los flujos migratorios, deslocalización industrial y desinversión, competencia comercial en mercados clave, etc.). No obstante, por razones históricas y morales, España ha apoyado el proceso de ampliación hacia el este desde el principio y continúa respaldando las próximas incorporaciones en la Unión. La posición de España con respecto al futuro proceso de ampliación no ha cambiado a pesar de la conmoción provocada por los referendos en Francia y Holanda. El Gobierno español respalda plenamente la adhesión de Bulgaria y Rumanía y no prevé ninguna demora en el proceso.

El apoyo general de España a la ampliación también incluye a Turquía. Al igual que en el caso de la ampliación hacia el este, el apoyo a la incorporación de Turquía no coincide necesariamente con los intereses inmediatos de España en política exterior o económica, ya que refuerza la presión sobre la inversión extranjera, el comercio exterior y la política agrícola y regional, o probablemente requiera recursos diplomáticos y económicos europeos adicionales en detrimento de los destinados al Maghreb, que es una zona de alta prioridad para España. Sin embargo, los sucesivos Gobiernos españoles (tanto populares como socialistas) han apoyado la adhesión de Turquía a la Unión Europea por diferentes razones que tienen que ver con los intereses generales de la UE en seguridad, economía y política, y no han considerado fundamentales las cuestiones de identidad cultural o religiosa.

En cuanto a Croacia, el Gobierno apoyó el comienzo de las negociaciones y el acuerdo marco adoptado por el Consejo Europeo el día 3 de octubre. No obstante, los comentaristas de los medios de comunicación han expresado su preocupación por la forma demasiado explícita en la que la Presidencia austriaca vinculó el comienzo de las negociaciones con Turquía y Croacia, lo que amenazaba la credibilidad de los principios de mérito relativo y de no discriminación por los que se rige la ampliación. En particular,

---

<sup>5</sup>Véase “Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados: Reflexiones sobre el Futuro de la Unión Europea”, Secretaría de Estado para la UE, Madrid, 30/XI/2005.

los ciudadanos europeos no entendían cómo se podían comenzar las negociaciones sin haber puesto antes al General Ante Gotovina en manos del Tribunal Internacional de la Haya. Algo que se ha destacado es que la ampliación debería regirse por criterios justos y objetivos y no por la dinámica del tira y afloja entre diferentes patrocinadores.

Los españoles continúan mostrándose muy favorables al apoyo de la ampliación. Según el último Barómetro del Real Instituto Elcano (junio de 2005), el 74% de los españoles (el 70% en diciembre de 2004) opina que los trabajadores de los nuevos Estados miembros deberían poder trabajar en España sin restricciones. Y todavía es más destacable la aceptación por parte del 62% (el 52% en diciembre de 2004) del hecho de que determinadas empresas podrían tener que reubicar sus instalaciones fuera de España, en beneficio de los nuevos miembros de la UE. Es más, estas ideas siguen manteniéndose a pesar de que los encuestados consideran que la ampliación de la UE resultará menos beneficiosa para España (53%) que para la UE en general (71,7%) o para los nuevos Estados miembros (85,1%). Por último, con respecto al futuro proceso de ampliación, el 58% de los españoles (un 53% en marzo de 2005) opina que Rusia debería convertirse en miembro de la UE. En segundo lugar se encuentra Turquía, con un apoyo del 41%, lo que implica un aumento de 3 puntos en relación con marzo de 2005. En tercer y cuarto lugar se encuentran Israel, con un apoyo del 23%, y Marruecos, con un 21%. Otras encuestas españolas, como el Barómetro del Centro de Estudios Sociológicos (enero de 2005), indica que el 35,2% de los españoles están a favor de la entrada de Turquía en la UE, frente al 20,4% en contra, mientras que según el Barómetro de la Cadena Ser,<sup>6</sup> el 43% de los españoles están a favor de dicha incorporación y sólo el 18% en contra. De acuerdo con un sondeo de Tendencias Transatlánticas,<sup>7</sup> el apoyo de España se encuentra a la zaga del Reino Unido y de Italia, con un 26%.

### 3. Perspectivas financieras 2007-2013

#### *La base para futuras negociaciones*

España ya experimentó importantes dificultades en aceptar la propuesta de marco financiero de la Comisión para los años 2007-2013. En el Consejo Europeo del 16 y 17 de junio de 2005, se mostró dispuesta a aceptar las propuestas de la Presidencia de Luxemburgo, siempre que formaran parte de un acuerdo general que incluyera una revisión del "cheque británico". Puesto que el Gobierno británico se negó a dar cualquier paso en aquella dirección, el Gobierno español retiró su aprobación de la llamada "caja de negociación" (*negotiating box*) de Luxemburgo e instó a la siguiente Presidencia británica a que satisficiera los intereses de España con nuevas propuestas.<sup>8</sup>

#### *Prioridades gubernamentales*

La estrategia del Gobierno en las negociaciones se basó en tres principios fundamentales:<sup>9</sup>

- *Suficiencia presupuestaria.* España defiende las políticas de la UE sobre agricultura y cohesión y apoya el acuerdo de Bruselas del año 2002, que fija el gasto agrícola para todo el período. España no está a favor de la cofinanciación de la PAC ni apoya el límite del presupuesto de la UE al 1% del PIB: según su punto de vista, esto significaría que la UE ampliada se encontraría por debajo del umbral presupuestario que tenía en 1985, antes de que Portugal y España se incorporaran a la Comunidad Europea.

<sup>6</sup> Pulsómetro Cadena Ser, diciembre de 2004, <http://www.cadenaser.es>.

<sup>7</sup> Tendencias Transatlánticas 2005, <http://www.transatlantictrends.org/>.

<sup>8</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCP)*, Sesión plenaria nº 99, 22/VI/2005, p. 4962-5003, en <http://www.congreso.es>.

<sup>9</sup> Declaraciones del secretario de Estado para la Unión Europea, Alberto Navarro González, en la Comisión de Asuntos Europeos del Congreso de los Diputados, 15/VI/2005; véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCP)* en <http://www.congreso.es>.

- *Equidad en el reparto de los costes de la ampliación.* España desea distribuir los costes de la ampliación de una manera más uniforme, especialmente en lo que concierne al “cheque británico”, pero también en lo relativo a los llamados “contribuyentes netos”, cuyas propuestas de fijar el presupuesto al 1% son consideradas por España como regresivas e injustas en el ámbito del reparto de costes de la ampliación. Por diversas circunstancias, España es hoy en día el tercer contribuyente al “cheque británico”, después de Francia e Italia. La posición de España es clara: si no se pone una limitación –o una reducción progresiva del “cheque británico”– resultará imposible alcanzar un acuerdo para las futuras perspectivas financieras.
- *Gradualidad.* España pretende que se instaure un período de transición para las regiones que han estado recibiendo fondos de la UE para su desarrollo y que los perderán debido al impacto estadístico de la ampliación. A España también le interesa mantener el estatus especial de las Islas Canarias como región ultraperiférica con unas necesidades financieras especiales.

#### *Debate interno*

En el centro de las preocupaciones españolas está el hecho de que comparando el balance financiero de España con la UE en los períodos 2000-2006 y 2007-2013, su balance neto con la UE, que habrá alcanzado los 48.700 millones de euros en el período 2000-2006, se reducirá hasta aproximadamente 5.000 millones de euros en el período 2007-2013. Esto resultará tanto del incremento en su contribución al presupuesto, debido a un mayor crecimiento económico de España en relación con los 25, como de la reducción de las transferencias obtenidas del presupuesto de la UE, ya que deja de cumplir los requisitos para recibir fondos de cohesión, estructurales y agrícolas. El Gobierno español reconoce que su situación en la UE ha cambiado a mejor y que esto implicará la recepción por parte de España de una menor financiación presupuestaria de la UE que en el pasado. España admite que a día de hoy su PIB casi ha alcanzado la media de la UE (el 98,2% de la UE-25 y el 90% de la UE-15). No obstante, sigue deseando una transición gradual, ya que su objetivo consiste en evitar convertirse en contribuyente neto antes de alcanzar la convergencia real con la UE-15. Por consiguiente, España, después de haber sido durante mucho tiempo receptora neta de fondos de la UE, podría terminar siendo un contribuidor neto. De ahí que la cuestión clave para los negociadores españoles no consistirá en saber si España se convertirá en un contribuyente neto al presupuesto antes del año 2013, lo que se da ampliamente por descontado, sino en dilucidar si España sufrirá una repentina y drástica pérdida de fondos o podrá disfrutar de una reducción moderada y gradual.<sup>10</sup>

En cuanto a las próximas perspectivas financieras, la opinión pública española se muestra pesimista. Según la 9ª oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano (de junio de 2005), el 73% de los españoles opina que “España se verá perjudicada por las negociaciones sobre la distribución de los fondos de la UE en los próximos años”, frente a un 19% de españoles que piensan que el país se beneficiará de ellas. Pero la inmensa mayoría de los españoles (el 85%) admite que su país “debe mostrar su solidaridad con los nuevos Estados miembros europeos que necesitan fondos de la UE”. El argumento de solidaridad es el más convincente para los españoles, de los que un 60% rechaza la idea de que “dejar de recibir ayudas es bueno porque significa que hemos alcanzado un cierto nivel de prosperidad” o que “nos permite negociar en términos de igualdad con los países más poderosos de la UE” (argumento rechazado por el 68% de los españoles).

<sup>10</sup> Para más información, consúltese la página del Real Instituto Elcano, en [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org). J.I. Torreblanca, “¿Adiós a los Fondos? Claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la UE para 2007-2013”, DT nº 21/2005, junio de 2005.

### *Resultados de las negociaciones*

España ha conocido un éxito incuestionable en la mesa de negociación: continuará presentando un balance global positivo en el período; el Fondo de Cohesión se ampliará para tomar en consideración el llamado “efecto estadístico” de la ampliación; las regiones más desfavorecidas de España seguirán recibiendo fondos (aunque éstos se verán gradualmente reducidos); la Unión se involucrará aún más en el control de los flujos migratorios; y, por último, se ha creado un Fondo Tecnológico específico para España – algo sin precedentes en la historia de la UE–. Todo esto es fruto de una labor diplomática larga y muy tenaz, cuyo máximo triunfo ha sido el de lograr un giro total en el enfoque de las negociaciones, que inicialmente se caracterizaron por una alianza de los contribuyentes netos frente a España. Al final, España obtuvo el apoyo y comprensión hacia sus demandas de los tres grandes contribuyentes al presupuesto (Alemania, Francia y el Reino Unido).<sup>11</sup>

### **4. La revitalización de la Agenda de Lisboa**

Según José Luis Rodríguez Zapatero, el cumplimiento de la Estrategia de Lisboa es la primera prioridad de su Gobierno. Zapatero admitió que el progreso de España en la consecución de los objetivos de Lisboa ha sido insuficiente. No obstante, el Gobierno decidió que España fuera uno de los países líderes en el proceso de Renovación de Lisboa. En este contexto, España fue el primer país que presentó un informe sobre el pilar económico relativo al crecimiento y al empleo. También fue el primer país al que visitó la Comisión en su ronda de negociaciones.

#### *Actividades de reforma nacional*

España ha aprobado su Programa de Reforma Nacional (13 de octubre), que establece las directrices para la política económica del período 2005-2010 de conformidad con la Estrategia de Lisboa.

Dicho documento presenta dos objetivos principales: lograr la convergencia real con la UE-25 e incrementar la tasa de empleo. Existen siete ejes de acción: la estabilidad presupuestaria, las infraestructuras, el capital humano, la investigación, el desarrollo y la inversión, la competitividad, el mercado laboral y la promoción empresarial.

#### *Directivas sobre servicios y jornadas laborales*

España ha adoptado una posición intermedia entre la plena liberalización del mercado de servicios y el mantenimiento de la situación actual. España respalda un mercado integrado de servicios, pero con líneas rojas (interés general).

#### *El futuro del Pacto de Estabilidad*

El Gobierno español se encuentra en una situación compleja. El ministro de Economía, Pedro Solbes, fue el comisario que lanzó la Directiva de Servicios y apoyó el Pacto de Estabilidad. Sin embargo, el Gobierno de Rodríguez Zapatero goza del apoyo de una coalición de centro-izquierda. En este contexto de limitaciones internas, España respalda la adaptación del Pacto de Estabilidad y acoge el concepto de equilibrio presupuestario durante todo el ciclo.

El Gobierno español considera que la elección entre dos modelos (social y liberal) es falsa. España está promoviendo un nuevo modelo de crecimiento basado en una productividad dinámica y en un empleo de calidad.

---

<sup>11</sup> Para un análisis actualizado sobre los resultados de las negociaciones, véase J.I. Torreblanca, “Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: un buen acuerdo para España (II)”, ARI 155/2005, 21/XII/2005, en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/900.asp>.

## 5. El papel de la UE en el mundo: PESC/PESD

### *Retos en materia de seguridad*

Existe una serie de factores en juego que hacen que España se enfrente a un amplio abanico de retos, riesgos y amenazas en materia de seguridad. Entre ellos se encuentran los tradicionales, pero también existen algunos nuevos (terrorismo internacional, armas de destrucción masiva, etc.) y las llamadas amenazas “funcionales”, relativas al concepto de seguridad humana, como las enfermedades infecciosas, los accidentes, los desastres naturales y el colapso de las infraestructuras básicas. El hecho de que España se encuentre en la zona periférica al sur de la Unión Europea y muy cercana geográficamente al norte de África y a Oriente Medio, con territorios extrapeninsulares e islas en el Norte de África, hace que nuestro país se encuentre expuesto a más problemas y más intereses que defender que muchos otros Estados miembros cuyas fronteras se encuentran dentro del perímetro de la Unión. De entre las llamadas “nuevas” amenazas, el hiperterrorismo ya ha azotado duramente a la sociedad española (por ejemplo, con los ataques terroristas del 11 de marzo en Madrid). La inmigración ilegal y el tráfico ilegal de drogas, armas, explosivos y seres humanos son problemas que deben resolverse a diario en las fronteras españolas. Esta delicada situación vivió un momento crítico recientemente en los pasos fronterizos de las ciudades españolas en el norte de África, Ceuta y Melilla, con un resultado de 11 subsaharianos muertos en circunstancias confusas.

Estas cuestiones, que normalmente ya son prioritarias para el Gobierno español, han pasado a ser de máxima trascendencia en la agenda española. En la reunión informal en Hampton Court el día 27 de octubre, el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, propuso un nuevo programa de inmigración que presentó oficialmente en el Consejo de Europa en diciembre de 2005. El plan de Rodríguez Zapatero es una iniciativa conjunta de Francia y España elaborada por el primer ministro francés Dominique de Villepin y el propio Zapatero en una reunión bilateral en Barcelona en el mes de octubre de 2005. Dicha iniciativa incluye las directrices para el control de los pasos fronterizos exteriores de la UE e impulsar la búsqueda de acuerdos paneuropeos de readmisión con los países de tránsito cercanos al continente, así como con los Estados subsaharianos más distantes, de los que proviene mucha inmigración ilegal. De acuerdo con el Plan, la UE debería incrementar también las ayudas al desarrollo de la región subsahariana, con la ayuda de un paquete de 400 millones de euros, que es el doble de lo que invierte la UE hoy en día en la política de inmigración.

En este marco, España fue uno de los Estados miembros que apoyó energicamente la creación de la Agencia Europea de Fronteras, que empezó a desempeñar sus funciones en mayo de 2005. El presidente de la misma será un representante español.

Además de los nuevos instrumentos e iniciativas que se van a implantar, sería también recomendable completar las medidas incluidas en Tampere I, así como poner en práctica el Programa de la Haya. Además, España está jugando un papel principal en la lucha contra el terrorismo, tanto en las relaciones y el apoyo técnico internacionales, como en el diseño de una estrategia contra el reclutamiento de terroristas. En general, es una prioridad para España la mejora y la ampliación de la cooperación y la coordinación, e incluso la integración, en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia.

### *Estrategia de seguridad europea*

En relación con la delicada cuestión de los retos que se van a presentar en materia de seguridad, España tiene un espectro muy amplio de preocupaciones. El nuevo tipo de amenaza no distingue entre las dimensiones interna y externa, entre objetivos civiles y militares o entre los sectores público y privado. Por lo tanto, y en opinión del secretario de

Estado para la Unión Europea, Alberto Navarro, se deberá hacer frente a estos retos combinando todos los instrumentos disponibles, incluida la respuesta militar, policial y judicial a nivel europeo.

En el caso de España, han coincidido una serie de factores para crear un amplio y variado escenario de desafíos a la seguridad, tanto tradicionales como nuevos, así como de los llamados retos funcionales. En relación con las amenazas de tipo convencional, España depende de sus capacidades de defensa autónomas (en lo que están de acuerdo tanto el Gobierno de Rodríguez Zapatero como los partidos Socialista y Popular). Sin embargo, tal y como establece la nueva Directiva de Defensa (1/2004), la Seguridad Nacional española está indisolublemente unida a la seguridad del continente europeo, es decir, se trata de una seguridad compartida. "Somos Europa y nuestra seguridad está indisolublemente unida a la del continente (...)", "España promoverá e impulsará una auténtica política europea de seguridad y defensa, respaldará las iniciativas tendentes a alcanzar una defensa común".<sup>12</sup> Tal y como se menciona anteriormente, España ofrece su total apoyo al desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Es más, España promueve el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad, así como la aplicación inmediata de algunas de las iniciativas incluidas en el Tratado Constitucional.

Según el secretario de Estado para la Unión Europea, Alberto Navarro,<sup>13</sup> el Gobierno de Rodríguez Zapatero está firmemente convencido de la necesidad de dotar a la UE de una auténtica dimensión de defensa, sin la cual la integración europea no estaría completa. No obstante, el Gobierno seguirá impulsando una estrecha y fructífera cooperación entre la Unión Europea y la OTAN. España entiende que la Alianza Atlántica sigue siendo fundamental para la defensa de Europa. El Gobierno español confía en que las relaciones entre Europa y los EEUU se fortalecerán y equilibrarán, siempre que Europa esté dispuesta a asumir mayores responsabilidades en la administración de su propia seguridad y en la búsqueda de la paz y estabilidad internacionales. En este contexto, España ha ofrecido su apoyo a todas las operaciones de la PESD, especialmente a la Misión "Althea", que se desplegó en Bosnia-Herzegovina el 2 de diciembre de 2004, con la contribución de 500 tropas de las más de 6.000 presentes en la zona de operaciones. Además, y en relación con los grupos de combate, España contribuirá con dos de los 13 grupos: uno de ellos es la fuerza anfibia hispano-italiana, y el segundo será fundamentalmente nacional, con una mínima contribución de Francia y Alemania.

#### *El camino hacia adelante para la PESC/PESD sobre la base del Tratado de Niza*

La Agencia Europea de Defensa (AED), que comenzó a operar a principios de enero de 2005, contó con el apoyo del Gobierno español (tanto del ex presidente José María Aznar, como del actual) desde sus inicios. Está considerada como un importante instrumento para la transformación de nuestras fuerzas armadas y el desarrollo de nuevas capacidades. Según las declaraciones de Roberto Soravilla Fernández, portavoz del Partido Popular en la Comisión de Asuntos Europeos del Congreso, dicha Agencia es uno de los elementos más importantes en materia de Defensa Europea, y especialmente para la industria europea de defensa, en la que España tiene intereses estratégicos. Por esta razón, España debe tener una posición de relevancia en la administración de la Agencia. Según el portavoz del Partido Popular, el peso de España no está debidamente representado, ya que sólo hay tres españoles entre el personal de la Agencia y, además, en el tercer y cuarto nivel.

<sup>12</sup> Directiva de Defensa Nacional 1/2004.

<sup>13</sup> Declaraciones del secretario de Estado para la Unión Europea, Alberto Navarro González en la Comisión de Asuntos Europeos del Congreso de los Diputados, de 15 de junio de 2005, véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCP)* en <http://www.congreso.es>.



En relación con la creación del cargo de ministro europeo de Asuntos Exteriores y, en particular, de la designación de éste como vicepresidente de la Comisión Europea, el Gobierno entiende que con ello se obtendría una mayor coherencia en los asuntos de PESD/PESD.

La opinión pública española (un 64%) también apoya la creación de este nuevo cargo.<sup>14</sup> Según el Eurobarómetro 63, los españoles opinan que los mayores problemas a los que se enfrenta el país son el terrorismo (46%) y la inmigración (30%). En este último caso, la preocupación de los españoles ha aumentado en 6 puntos en comparación con el Eurobarómetro de otoño de 2004. El barómetro de septiembre de 2005 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) indicaba que la principal preocupación de los españoles encuestados era el desempleo (55,7%), seguido del terrorismo nacional e internacional (35,9%) y la inmigración (32,8%). El Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE),<sup>15</sup> un sondeo que se efectúa de manera periódica, arrojó los siguientes resultados en relación con la percepción de las amenazas: el 95% de los encuestados considera que la amenaza fundamental la representa el terrorismo internacional, el 91% opina que el fundamentalismo islámico y un 80% opina que es el número creciente de inmigrantes ilegales y refugiados. Además, según el Eurobarómetro 63, los españoles consideran que la máxima prioridad de la Unión Europea debería ser la lucha contra el terrorismo (41%). En cuarto, quinto y sexto lugar se encuentran: el mantenimiento de la paz y seguridad en Europa (33%), la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas (un 20%) y la lucha contra la inmigración ilegal (un 18%). En cuanto a la PESD/PESD, la opinión pública española respalda una política exterior común (68%) y hay un mayor apoyo a la política europea de seguridad y defensa (70%).

El Proceso de Barcelona es otro punto de interés para la política europea de España. Con el décimo aniversario de la Conferencia Mediterránea de Barcelona, España está promoviendo la adopción de un importante compromiso de la Unión Europea en la región. España debería continuar alentando a la UE a adoptar instrumentos y políticas que contribuyan al bienestar, progreso y democratización de la región. En particular, podemos mencionar iniciativas como la creación de fondos de solidaridad para determinados países, incluidos Marruecos y Argelia, cuya estabilidad es esencial para los intereses de España y de Europa.

#### *El problema iraní*

España ofrece todo su apoyo a la iniciativa de la UE-3 relativa al problema de Irán y, de acuerdo con la propuesta de José Luis Rodríguez Zapatero de crear una "Alianza de Civilizaciones", cualquier iniciativa tendente a solucionar el problema iraní debe respetar la legalidad internacional.

## **6. Cuestiones y acontecimientos futuros**

### *Principales acontecimientos políticos*

Todavía falta mucho para las elecciones generales (primavera de 2008) y la coalición de Gobierno parece estable. Lo mismo puede decirse de las elecciones regionales importantes, que también están muy lejanas. Por lo tanto, no hay grandes presiones que se originen en la agenda interna. Esto significa que el Gobierno puede disfrutar de un amplio margen para la elaboración de políticas europeas, ya se trate de tomar decisiones impopulares, como los previsibles recortes presupuestarios que se darán como resultado del período 2007-2013, como de adoptar medidas de reforma económica u otras campañas de liberalización (servicios, Doha, etc.).

<sup>14</sup> Eurobarómetro 63, en [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb63/eb63\\_nat\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_nat_es.pdf), septiembre de 2005.

<sup>15</sup> Véase [http://www.realinstitutoelcano.org/barometro\\_eng.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/barometro_eng.asp), junio de 2005.

### *Cuestiones prioritarias en la agenda de política nacional*

Según determinadas encuestas nacionales,<sup>16</sup> los principales problemas a los que se enfrentan los ciudadanos son: en primer lugar, el desempleo, en segundo, el terrorismo, en tercero, la inmigración y, en cuarto, la vivienda. La agenda política, sin embargo, se encuentra centrada principalmente en la reforma constitucional, la distribución de poderes entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas y el elevado nivel de tensión entre el PSOE (en el poder) y el Partido Popular (en la oposición), debido a la inesperada derrota de este último en las elecciones generales de marzo de 2004.

## **7. Prioridades y perspectivas para el período 2005-2009 en la UE**

### *Constitucionalización/reforma institucional*

La política europea y el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa constituyen una prioridad clave para el Gobierno socialista. Tras el resultado afirmativo del referéndum en España, celebrado el 20 de marzo de 2005, y el resultado negativo de los referendos en Francia y Holanda, el Gobierno ha decidido “esperar y ver qué pasa”: rechazará cualquier tentativa prematura de enterrar la Constitución o de reabrir negociaciones constitucionales o celebrar conferencias intergubernamentales (CIG) hasta que no se obtenga un claro resultado en las elecciones presidenciales en Francia en 2007.

### *Políticas para hacer frente a la globalización*

El Gobierno defiende una política de doble filo: por un lado, apoya íntegramente la Agenda de Lisboa, la liberalización de los servicios, del comercio y de los mercados laborales y la reforma de los sistemas de previsión social, con el fin de hacerlos más competitivos. Y, por otro lado, al Gobierno le gustaría ver un mayor progreso de la Unión en lo referente a la administración económica que incluya una mayor armonización fiscal y social.

### *La “deslocalización” como cuestión altamente destacada*

La “deslocalización” está en auge en la agenda española. La Inversión Extranjera (IE) ya ha alcanzado su punto álgido y se encuentra en una senda descendente; la capacidad de exportación de España se ve negativamente afectada por la difícil situación económica en la que se encuentran países como Francia, Alemania e Italia; los índices de inflación en España son más elevados, lo que afecta a la competitividad española; y un número creciente de empresas se están trasladando al este para aprovechar la ventaja que supone contar con una mano de obra más barata en los nuevos Estados miembros. En algunos casos, la base industrial de algunas regiones (por ejemplo, Cataluña) podría verse muy afectada por dichos traslados (por ejemplo, la industria del automóvil), que podría desencadenar sentimientos negativos hacia la UE y los nuevos miembros. Además, la siguiente perspectiva financiera para 2007-2013 fácilmente podría significar la conversión de España en contribuyente neto al presupuesto allá por el año 2010.

### *Reinventar el modelo social europeo*

España está satisfecha con su modelo social. El sostenimiento de su sistema público de pensiones está garantizado debido al aumento de la tasa de empleo, que ha alcanzado un máximo histórico, así como a las nuevas afiliaciones a la Seguridad Social derivadas del proceso de regularización de inmigrantes. Por lo tanto, a pesar de que el gasto público en materia social en España sigue siendo reducido en relación con el conjunto de la UE y de que es necesario llevar a cabo algunas reformas con el fin de salvaguardar su eficacia, el sistema no requiere una revisión completa y los ciudadanos no consideran que éste se encuentre expuesto a alguna amenaza inmediata.

<sup>16</sup> “Barómetro de septiembre”, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2618, septiembre de 2005, punto 5, <http://www.cis.es>.

*La UE como actor internacional*

En este contexto, España desearía ver progresar a la UE fundamentalmente en los cinco próximos años. Esto se debe tanto a que su cartera en política exterior es amplia y compleja (Latinoamérica y el área mediterránea) como a que su posición geográfica implica una sobreexposición a amenazas y riesgos que son comunes a la UE, pero que para España constituyen problemas de primer orden (especialmente en lo que respecta a la inmigración, el fundamentalismo islámico, la inestabilidad regional, etc.). España trabajará activamente por conseguir una política mediterránea renovada y por aportar a la UE los instrumentos necesarios para cumplir un papel más importante y eficaz en cuestiones relacionadas con la seguridad externa (PESD), así como en las relativas a la seguridad interna (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia).

*José Ignacio Torreblanca*

*Investigador Principal de Europa, Real Instituto Elcano*

*Alicia Sorroza*

*Ayudante de Investigación, Real Instituto Elcano*